
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

Note di sintesi a cura di Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli e Alessandro Zacchi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 5 del 22 novembre 2018 (deposito dell'11 gennaio 2019)

Materia: trasporto pubblico, tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: tribunale amministrativo regionale per il Piemonte

Oggetto: art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente) come modificato dall'art. 46 della l.r. Piemonte 3/2015 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:


Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte solleva, in via incidentale, questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'articolo 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 26 giugno 2006, n. 22 (Norme in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente), come modificati dall'art. 46 della legge della Regione Piemonte 11 marzo 2015, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di semplificazione), in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione.

Il comma 1 dell'articolo 12 dispone che, *«[n]elle more dell'entrata in vigore di apposita normativa nazionale in materia di requisiti di età dei veicoli adibiti ad attività di noleggio di autobus con conducente, al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei lavoratori, è vietato alle imprese autorizzate all'esercizio di tale attività l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora essi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri certificata con gli strumenti previsti dalle normative vigenti»*.

Il comma 2 aggiunge che *«[i] veicoli per i quali è previsto il divieto di utilizzo di cui al comma 1 sono cancellati dagli elenchi relativi ai veicoli autorizzati all'attività di noleggio di autobus con conducente. L'impresa autorizzata, qualora non fornisca i dati relativi all'età e alla percorrenza dei propri veicoli oppure nel caso in cui fornisca dati non veritieri, è soggetta alla sospensione dell'autorizzazione da un minimo di trenta ad un massimo di sessanta giorni»*.

Tra le questioni sollevate dal TAR, la Corte prende in esame la censura per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione poiché rileva la lesione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

La Corte afferma che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (ex multis, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Per quel che riguarda più precisamente la revisione dei veicoli, la sua disciplina «si innesta nelle materie della sicurezza e dell’ambiente» (sentenza n. 77 del 2013).

La normativa statale dedicata al noleggio di autobus con conducente, adottata con la legge n. 218 del 2003, è rivolta a tutelare la concorrenza nell’attività di NCC (art. 1, commi 1 e 2); la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l’omogeneità dei requisiti professionali e la tutela delle condizioni di lavoro (art. 1, comma 4). La misura delle sanzioni pecuniarie, la sospensione e la revoca dell’autorizzazione è affidata alla competenza ministeriale per evitare possibili distorsioni della concorrenza su base territoriale (art. 3). L’articolo 4, comma 1, richiede alle Regioni di emanare atti normativi in materia che «*siano rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza di cui alla presente legge*».

Le disposizioni statali citate, in connessione con il complesso della disciplina statale in materia di controlli tecnici dei veicoli, precludono alle regioni di introdurre un ulteriore requisito attinente all’efficienza tecnica del veicolo, che finisce per creare una distorsione della concorrenza su base territoriale.

La Corte ritiene che i commi 1 e 2, dell’articolo 12 della l.r. Piemonte 22/2006 così come modificati dall’art. 46 della l.r. 3/2015 incidono negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legislazione statale, eccedendo l’ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale. Conseguentemente ne dichiara l’illegittimità costituzionale per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riassorbendo in questa decisione le altre questioni sollevate dal TAR Piemonte.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 2/2019 del 5 dicembre 2018 (con deposito del 9 gennaio 2019)

Materia: Edilizia - urbanistica

Parametri invocati: artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio


Oggetto: Art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).


Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), in riferimento agli articoli 25 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché della violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Costituzione. Sotto entrambi i profili, la norma è censurata nella parte in cui, disciplinando il rilascio della sanatoria previo accertamento di conformità di interventi edilizi realizzati in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, subordina l'operatività del meccanismo, una volta verificata la sussistenza della cosiddetta "doppia conformità" dell'opera realizzata, al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al valore di mercato dell'intervento eseguito, determinato con riferimento alla data di applicazione dell'oblazione. Secondo il rimettente, la disposizione invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, poiché inciderebbe sul meccanismo di estinzione dei reati edilizi delineato dal combinato disposto degli articoli 36 e 45, comma 3, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", che prevede il pagamento di un importo a titolo di oblazione in misura pari al doppio degli oneri concessori o al semplice contributo di concessione in caso di opera gratuita a norma di legge. La disposizione regionale, mediante il sensibile aumento dell'importo previsto a titolo di oblazione, avrebbe l'effetto di restringere l'ambito di operatività della causa di estinzione del reato prevista dalla legge statale. Secondo il rimettente, inoltre, tale aumento condurrebbe a un'irragionevole equiparazione, ai fini pecuniari, fra la sanatoria di un intervento solo "formalmente illegittimo", in quanto realizzato in assenza di titolo ma conforme alla normativa vigente al momento della realizzazione e a quello della successiva istanza, quale previsto dal censurato art. 22 della legge regionale, e la sanatoria di un intervento invece caratterizzato da "illegittimità formale e sostanziale", come previsto dall'art. 20 della stessa legge regionale. Tale ultima disposizione consente, infatti, la sanatoria degli interventi realizzati in base ad un titolo abilitativo annullato d'ufficio o in via giurisdizionale, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, previa applicazione al responsabile di una

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'intervento. Altro profilo richiamato dal rimettente evidenzia un ulteriore profilo di irragionevolezza della norma, nella parte in cui assoggetta al medesimo onere pecuniario il responsabile dell'abuso ed il proprietario dell'immobile ad esso estraneo. La Corte, dopo aver indagato rispetto agli elementi formulati a sostegno della prima censura, dichiara la stessa non fondata. Ritiene invece fondata la seconda questione oggetto di censura, che prospetta la violazione, da parte del legislatore regionale, del principio di ragionevolezza. Al riguardo, il rimettente assume a elemento di comparazione dell'art. 20 della legge regionale in esame, che, in termini corrispondenti a quanto previsto dall'art. 38 del d.lgs. 380/2001, disciplina il procedimento di sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato, la disposizione assunta. In particolare, prevede che, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, si applichi al responsabile una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'opera, alla cui integrale corresponsione fa seguito il rilascio del permesso in sanatoria. Il *"pagamento, a titolo di oblazione"*, previsto nel procedimento di accertamento di conformità, assolve tra l'altro, alla stessa finalità sanzionatoria che connota l'obbligo pecuniario stabilito a carico di chi intenda sanare un intervento edilizio realizzato in base ad un titolo successivamente annullato. L'identità di conseguenze, sul piano dei costi, a carico di chi si sia reso responsabile dell'una o dell'altra forma di abuso, comporta una evidente irragionevolezza di trattamento. Nel caso di cui all'art. 20 della legge regionale in esame, infatti, l'annullamento del titolo è indicativo dell'illegittimità sostanziale dell'intervento edilizio, rispetto al quale si renderebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità. Nel caso dell'art. 22, invece, è sufficiente disporre la regolarizzazione dell'aspetto formale dell'intervento realizzato, una volta accertato che lo stesso è comunque pienamente conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente ed a quella pregressa. Per la Corte è significativo il fatto che la disciplina statale, agli articoli 36 e 38 del d.p.r. 380/2001, preveda costi differenziati per le due forme di sanatoria dell'abuso, in termini che non si giustificano se non in ragione dell'evidente minor disvalore della condotta di chi abbia realizzato un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia. La previsione di identiche conseguenze per condotte omogenee, ma caratterizzate da un minor disvalore dell'una rispetto all'altra, si traduce in una violazione del principio di ragionevolezza che designa l'illegittimità costituzionale della norma in esame per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento dell'ulteriore profilo di censura ad essa riferito. La Corte per questi motivi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, lettera a), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 7/2019 del 5 dicembre 2018

Materia: Caccia

Parametri invocati: artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte

Oggetto: art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)»

Esito: non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte 26/2015 e dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte 27/2016

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:


Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», per violazione degli artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

Le disposizioni denunciate vietano la caccia ad alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

In particolare, la prima norma censurata aggiunge la lettera f-ter) all'art. 40, comma 4, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), il quale conseguentemente dispone che «[o]ltre a quanto previsto dalla legge 157/1992 è vietato: [...] f-ter) abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*)».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, aggiungendo la lettera f-quater) all'art. 40, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, prevede il divieto di abbattere o catturare ulteriori specie di uccelli, quali, nello specifico: «fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)».

Le norme censurate innanzitutto invaderebbero, ad avviso del rimettente, la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» perché

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

introducono il divieto di abbattere, catturare o cacciare alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

Tale ultima disposizione, infatti, nel dettare regole minime uniformi di tutela del bene ambiente, concernenti l'individuazione tanto delle specie cacciabili quanto di quelle non cacciabili, precluderebbe alle Regioni, in assenza di una diversa norma che a tanto le autorizzi, finanche di introdurre una disciplina più restrittiva in materia.

In altri termini, secondo l'assunto del giudice a quo, le Regioni potrebbero esclusivamente modificare i periodi di caccia e predisporre il calendario venatorio, mentre sarebbe loro inibito disciplinare in modo più restrittivo, rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, le specie che possono essere oggetto di prelievo.


Sotto altro profilo, le norme denunciate si porrebbero in contrasto con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, e quindi violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché non rispetterebbero il principio, enunciato dalla Corte nella sentenza n. 20 del 2012, secondo cui il calendario venatorio deve necessariamente assumere la forma dell'atto amministrativo, non essendo consentito alle Regioni adottarlo con legge; principio che troverebbe, del resto, conferma anche nella previsione normativa (contenuta nel secondo periodo del comma 3 del medesimo art. 18) che, al livello statale, riconosce la possibilità di modificare l'elenco delle specie cacciabili a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto al primo profilo della censura, la Corte ritiene l'argomentazione del giudice rimettente non condivisibile.

Come puntualmente rilevato dalla giurisprudenza della Corte, infatti, «[già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 536 del 2002).

Dalla nuova collocazione costituzionale della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», pertanto, non discende, come invece sostenuto nell'argomentazione del giudice rimettente, un vincolo capace di imporsi in ogni caso all'autonomia delle Regioni, anche a prescindere dalla presenza di competenze regionali incise dalla disciplina statale. Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata.

Da ciò consegue che, se da un lato i precipui livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema «non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)», dall'altro

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina «innalzando il livello della tutela» (sentenza n. 174 del 2017) nell'esercizio delle proprie competenze.

Ed è proprio in tale ottica, d'altronde, che la Corte ha disatteso la censura avente ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui, per alcune specie di animali, aveva modificato il periodo del prelievo venatorio, restringendolo rispetto a quanto previsto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 278 del 2012).

I medesimi principi sono stati affermati dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro già prima della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, non solo su un piano generale ma anche con riguardo all'oggetto precipuo del presente giudizio, ovvero rispetto a norme regionali che attenevano specificamente alla individuazione delle specie cacciabili (sent. nn. 577/1990, 277/2003, 233 del 2010, 139/2017).


Si è pertanto formato un orientamento consolidato secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime ed uniformi di tutela, ne innalzi il livello di tutela.

Quanto al secondo aspetto, dianzi evidenziato, della censura in esame, va precisato che, se è fuor di dubbio che la Corte ha enunciato il principio per cui il calendario venatorio deve necessariamente essere adottato con atto amministrativo, nondimeno è altrettanto evidente che le norme denunciate lo hanno pienamente rispettato: queste, infatti, non hanno approvato, né la prima né la seconda, alcun calendario venatorio, bensì hanno introdotto, in via generale e astratta, un divieto di caccia per determinate specie, prescindendo da una specifica stagione venatoria. Esse, pertanto, hanno solo stabilito un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico del calendario venatorio, nonché dei relativi effetti temporanei e contingenti.

Ne è ulteriore riprova il fatto che nella dinamica complessiva della fattispecie qui in considerazione sono intervenute ben tre deliberazioni della Giunta regionale di approvazione dei calendari venatori: la delibera 11 aprile 2016, n. 21-3140, con cui la Regione Piemonte ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017 e che è stata oggetto di impugnativa dinnanzi al giudice a quo; la delibera 4 agosto 2016, n. 97-3835, con cui, come riferisce lo stesso rimettente, la Regione ha dato ottemperanza alla pronuncia cautelare; la delibera 9 gennaio 2017, n. 10-4551, con cui è stato adottato un nuovo calendario venatorio in conformità alle previsioni, nel frattempo intervenute, dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016.

È, quindi, evidente che i calendari venatori sono stati approvati con atti amministrativi, senza che il potere legislativo esercitato dalla Regione sia in alcun modo ascrivibile alla disciplina di cui all'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, su cui, invece, si è incentrata questa Corte con la sentenza n. 20 del 2012 (poi confermata dalla successiva giurisprudenza: ex plurimis, sentenze n. 90 del 2013 e n. 310 del 2012) evocata dal rimettente.


Le medesime ragioni sopra esposte, infine, conducono a ritenere privo di pregio l'argomento, addotto dal rimettente sotto il profilo in esame, basato sull'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, il quale, nel secondo periodo, prevede che le variazioni all'elenco delle specie cacciabili di cui al precedente comma 1 sono disposte, sentito

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Una volta riconosciuto che le norme legislative censurate hanno determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s) sono ritenute infondate dalla Corte.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 23 gennaio 2019, n. 28

Materia: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; rifiuti

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), e art. 118, primo comma, della Costituzione – artt. 179, quinto comma, e 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e art. 35, primo comma, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, quali norme interposte

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR) e piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati alla legge

Esito:


1. illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 e del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge;
2. illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», aggiunto dall'art. 11, primo comma, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria 2011)»

Estensore nota: Alessandro Zacchi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, della Costituzione, dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5 (Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR), nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge.

In particolare, secondo il ricorrente, la disposizione di legge regionale sarebbe in contrasto con quanto disposto dalla Carta costituzionale per molteplici ragioni, riconducibili sia alla lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che del principio generale di «primarietà dell'ambiente».


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Il primo motivo attiene al mancato rispetto, da parte della Regione Abruzzo, di quanto disposto dalla legge statale in tema di piani di gestione dei rifiuti. L'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) prevede, al riguardo, che le Regioni non solo debbano adottare i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura dettata in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), ma anche che rendano disponibili le informazioni inerenti alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni poste a base della decisione. Ad avviso del ricorrente, la violazione della normativa statale consisterebbe proprio nella scelta dello strumento utilizzato per l'adozione del PRGR: le Regioni dovrebbero adottare il piano non con legge regionale, ma con atto amministrativo, al fine di consentire lo svolgimento di un procedimento amministrativo volto alla valutazione degli interessi sottesi.

Con riferimento alla violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118, primo comma, Cost., un ulteriore motivo consisterebbe, secondo il ricorrente, nel contrasto della disposizione regionale con i «*livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatico*» previsti dall'art. 35, primo comma, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati). Il piano adeguato, ad avviso del ricorrente, contrasterebbe con le stime del fabbisogno e della capacità di smaltimento della Regione Abruzzo di cui alla sopra menzionata normativa statale.

Per quanto riguarda l'ultimo motivo di censura, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. anche con riferimento al contrasto tra la previsione del piano regionale di un considerevole ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico e la «gerarchia dei rifiuti» di cui all'art. 179, quinto comma, del d.lgs. n. 152/2006.


La Corte, analizzando la prima ragione di censura, ritiene la questione fondata, in quanto la legge regionale si pone in contrasto con quanto disposto dalla legge statale avendo la Regione adottato il piano di gestione integrata dei rifiuti con un atto legislativo e non amministrativo, in conformità a quanto previsto all'art. 11, comma 4-bis, di un'altra legge regionale abruzzese, la legge 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione dei rifiuti). Ad avviso dei giudici costituzionali, rientrando la disciplina dei rifiuti nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di competenza esclusiva dello Stato, il legislatore nazionale ha potuto legittimamente imporre alle Regioni l'obbligo di provvedere attraverso un atto amministrativo, anziché uno legislativo. La «riserva di amministrazione» disposta dal legislatore statale a presidio degli interessi ambientali, pur se non espressamente stabilita, si deve intendere implicitamente prevista dalla normativa sopra menzionata. Ad avviso della Corte, la procedura amministrativa sembra infatti meglio rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in tema di gestione dei rifiuti, permettendo anche l'acquisizione di pareri tecnici e la realizzazione di un'adeguata attività istruttoria. In questo caso, dunque, la necessità di agire in via amministrativa deriva dalla circostanza per cui, considerata la delicatezza del tema e degli interessi coinvolti, devono essere assicurate le «*garanzie procedurali per un giusto*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

equilibrio tra i vari interessi in gioco» (sentenza n. 174 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 85 del 2013).

Per la Corte, il vizio di illegittimità costituzionale si estende in via consequenziale anche all'art. 11, comma 4-bis, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, aggiunto dall'art. 11, primo comma, della legge reg. Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», che prevede che l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti venga realizzato tramite legge regionale. La dichiarazione di incostituzionalità, nonostante la norma citata non rientri tra quelle censurate dal ricorrente, coinvolge anche tale fonte regionale, in quanto la disposizione menzionata costituisce l'origine del vizio di cui sopra.

L'accoglimento del primo motivo determina l'assorbimento delle ulteriori due questioni sopra esposte.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 4 e 5 aprile 2019</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 24 gennaio 2019, n. 33

Materia: esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti;

Parametri invocati: articoli 3, 5, 77 secondo comma, 95, 97, 114, 117 primo comma – in relazione all’articolo 3 della Carta europea dell’autonomia locale – e sesto comma, 118, 119 e 133 secondo comma Costituzione;

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale;

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter;


Oggetto: articolo 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall’articolo 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135 e

articolo 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, (Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo- collegato alla legge di stabilità regionale 2014);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’articolo 14, comma 28, del d.l. 78/2010 in oggetto, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l’esonero dall’obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell’erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento; nonché dell’articolo 1, commi 110 e 111, della l.r. Campania 16/2014;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 14, commi 26 e 27 d.l. 78 /2010, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma in relazione all’articolo 3 della Carta europea dell’autonomia locale, e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, Cost., nonché della questione di legittimità costituzionale dei commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, sollevata in riferimento all’articolo 117, sesto comma, Cost.;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 d.l. 78 /2010, sollevate, in riferimento all’articolo 77, secondo comma, 95 Cost. nonché in riferimento agli articoli 114, 119 e 133, secondo comma, Cost.;
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’articolo 14, commi 28-bis, 29, 30 e 31 d.l. 78 /2010, sollevate, in riferimento agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, primo comma – in relazione all’articoli 3 della Carta europea dell’autonomia locale – e 118 Cost.;

Estensore nota: Ilaria Cirelli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sintesi:

Il TAR rimettente, nel decidere un ricorso presentato da cinque Comuni campani, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e da un'associazione esponenziale di enti locali dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto. I ricorrenti avevano impugnato la circolare del Ministero dell'interno 323/2015 con la quale sono state impartite ai prefetti indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa censurata e per diffidare i Comuni inadempienti;

Le disposizioni statali denunciate stabiliscono l'obbligo per i Comuni di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono titolari (comma 26), elencano le funzioni fondamentali medesime (comma 27), pongono l'obbligo per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitarle in forma associata mediante unione di Comuni o convenzione (comma 28), disciplinano l'unione rinviando all'articolo 32 del d.lgs 267/2000 (comma 28-bis), vietano di svolgerle singolarmente o mediante più di una forma associativa (comma 29), demandano alle Regioni, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il predetto esercizio associato (comma 30) e definiscono il limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere (comma 31). Il termine entro cui i comuni devono assicurare l'attuazione delle disposizioni del d.l.78/2010 citate, termine più volte prorogato, è stato fissato al 30/6/2019 dal d.l.91/2018.


Le disposizioni regionali denunciate, in attuazione del citato comma 30, individuano la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato e le scadenze temporali per l'avvio di quest'ultimo.

Il TAR ritiene che le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi da 26 a 31, del d.l.78/2010, come convertito, siano pregiudiziali rispetto alla decisione definitiva del ricorso.

Secondo la Corte, invece, il rapporto di pregiudizialità tra le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi da 26 a 31, del d.l. 78/2010 e la decisione definitiva del ricorso, deve essere riferito solo ai commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 nonché all'articolo 1, commi 110 e 111, della l. r. 16/2014. I commi 26 e 27 non si pongono, infatti, quale passaggio pregiudiziale, non essendo rilevante il numero e il contenuto delle funzioni fondamentali così come determinate, quanto l'imposizione generalizzata per i Comuni di minori dimensioni di un obbligo di gestione in forma associata delle funzioni.

Sempre in via preliminare, la Corte ritiene che l'ordinanza del TAR non fornisca una motivazione adeguata ai fini della ammissibilità della censura relativa alla compressione della potestà regolamentare dei Comuni di cui all'articolo 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Venendo al merito, la Corte giudica non fondata la questione relativa alla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto legge 78/2010, richiesti dall'articolo 77 secondo comma Cost. La giurisprudenza costituzionale afferma, infatti, che il sindacato su tali presupposti rimane circoscritto alla *evidente mancanza* degli stessi che, nel caso in esame, non sussiste. Nel contesto della situazione economico-finanziaria degli anni 2010-2012, la Corte giudica di non potere escludere una situazione di fatto comportante l'urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l'esercizio di funzioni da parte di un gran numero di enti.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


Inoltre, non è condivisa dalla Consulta la censura relativa alla natura ordinamentale delle disposizioni del d.l.78/2010. Gli interventi normativi censurati, hanno strutturato, sebbene in modo certamente più stringente, una disciplina della gestione associata che però era già presente nell'ordinamento degli enti locali. Tali interventi hanno dettato una disciplina innovativa solo parziale e non hanno trasformato l'intera disciplina ordinamentale dell'ente locale, dando così luogo a disposizioni incompatibili con la fonte decreto-legge (sent. 220 del 2013 e 44 del 2014).

Le censure relative agli ulteriori parametri costituzionali si incentrano poi, secondo il giudice rimettente, sull'obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista *la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire*. Da ciò conseguirebbero rilevanti *conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico*, in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico degli organi rappresentativi, con conseguente lesione del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli articoli 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti.

Ancora, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'articolo 3 della Carta europea dell'autonomia locale che identifica con "autonomia locale" *il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici*; poi che «[t]ale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti.

La Corte al riguardo argomenta come, già da tempo, sono previsti e disciplinati gli istituti della unione e della convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni. Se quindi esistesse un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la violazione di tale vincolo discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta. Le forme associative risultano sempre una proiezione degli enti stessi (sent. 456 e 244 del 2005 e 229 del 2001).

La questione dunque verte essenzialmente, più che sulle forme associative in sé, della cui legittimità costituzionale la Corte non dubita, ma sull'obbligo che di queste viene imposto. Il comma 28 dell'articolo 14 del d.l.78/2010 lascia sì all'autonomia degli enti locali la scelta tra due istituti: la convenzione e l'unione, comportante quest'ultima una più stretta integrazione, ma l'ente che ha scelto la convenzione potrebbe essere successivamente obbligato a utilizzare il modello dell'unione ove non dimostri la efficacia della convenzione, (comma 31bis dell'articolo 14). La Corte in proposito precisa che l'intervento statale che ha imposto l'obbligo rientra, come già pacificamente affermato nella propria giurisprudenza, nella potestà statale concorrente in *materia di coordinamento della finanza pubblica*, e tanto con riguardo alle competenze regionali, quanto con riferimento alla denunciata limitazione dell'autonomia comunale. Ciò

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

comporta, di conseguenza, la dichiarazione d'infondatezza delle questioni sollevate in relazione ai commi 28-bis, 29, 30 e 31 dell' articolo 14.

Le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, secondo la Corte, solo relativamente al comma 28 dell'articolo 14 del d.l. 78/2010, in riferimento all'articolo 3 Cost., nel combinato disposto con gli articoli 5, 97 e 118 Cost., rispetto al principio autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, e con assorbimento di ogni altro profilo di censura.


Infatti gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sent. 22 del 2014) e nel caso dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali la disposizione del comma 28 presenta un'eccessiva rigidità, non consente cioè di considerare tutte quelle situazioni in cui, per collocazione geografica e per i caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare quei risparmi di spesa che la norma richiama come la finalità dell'intera disciplina.

In altri termini il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è dunque in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa e difetta di proporzionalità (ex plurimis sent.137 del 2018). Anche i numerosi rinvii dei termini originariamente previsti dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, hanno reso di fatto inapplicabile la norma.

La Corte dunque dichiara illegittimo il comma 28 nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socioambientali, del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici.

La Corte, nel sollecitare il legislatore a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione circa gli esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali, non manca di segnalare i gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, gravano sull'assetto organizzativo dell'autonomia comunale, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali.


La Consulta giudica infondate le questioni di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e degli articoli 114 e 119 Cost., con riferimento all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. Secondo il giudice a quo, infatti, a seguito dell'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, non permarrebbe in capo al comune quel nucleo minimo di attribuzioni tale da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di ente autonomo. Inoltre il trasferimento di tutte queste funzioni ad un soggetto diverso darebbe luogo all'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione, oltre ad essere mancata la previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate richiesta dalla dall'articolo 133 secondo comma Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Innanzitutto, argomenta la Corte, è esclusa, come già evidenziato, una *riserva costituzionale di esercizio individuale delle funzioni fondamentali*, inoltre la questione riguarda l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni e non vi è alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni.

Per quanto concerne, infine, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 110 e 111, della l.r.16/2014 sollevate dal giudice a quo, la non manifesta infondatezza è stata motivata con un rinvio interno alle stesse ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali, la legge avrebbe fatto generico riferimento ai c.d. sistemi territoriali di sviluppo, senza svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati, coinvolgimento richiesto dal comma 30 dell'articolo 14 del d.l.78/2010

Di tale concertazione con i comuni interessati, afferma la Corte, non vi è traccia né nella legge, né nei lavori preparatori e dunque l'articolo 1, commi 110 e 111, della l. r. 16/2014 da luogo ad una lesione dell'autonomia comunale, riconosciuta e garantita dagli articoli 5 e 114 Cost. Inoltre, la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato, al punto da conseguire risparmi di spesa, costituisce un obiettivo non conseguibile senza il coinvolgimento dei comuni, circostanza che configura un ingiustificato difetto di istruttoria, anche in considerazione dell'articolo 97 Cost..

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 9 gennaio 2019, n. 9

Materia: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; tutela dell’ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere m) e s), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 2, comma 1, lettera b), e 10, comma 1, lettera d), numero 9, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2017, n. 36 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento regionale ai decreti legislativi n. 126/2016, n. 127/2016, n. 222/2016 e n. 104/2017, relative alla disciplina della conferenza dei servizi, ai regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti e a ulteriori misure di razionalizzazione)

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lett.b), e 10, comma 1, lett.d), numero 9, l.r. Lombardia 36/2017

Estensore: Francesca Casalotti


Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. b), e dell’art. 10, comma 1, lett. d), numero 9), della l.r. Lombardia 36/2017, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. m) e s), Cost. Le disposizioni impugnate modificano due leggi della Regione Lombardia. In particolare, l’art. 2, comma 1, lett. b), modifica l’art. 13 della l.r. 1/2012 (sul procedimento amministrativo), introducendo il comma 1-quater, secondo il quale *“qualora la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l’adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, tale provvedimento è acquisito prima della convocazione della conferenza di servizi o successivamente alla determinazione motivata di conclusione della stessa conferenza. In caso di acquisizione successiva del provvedimento di cui al precedente periodo, l’efficacia della determinazione di conclusione della conferenza di servizi è sospesa nelle more della formalizzazione dello stesso provvedimento”*.

L’art. 10, comma 1, lett.d), numero 9) modifica, invece, l’art. 4 l.r. 5/2010 sulla valutazione di impatto ambientale introducendo il comma 6-ter, secondo cui *“qualora per l’approvazione degli interventi in progetto o per l’espressione di atti di assenso, comunque denominati, la determinazione da assumere in conferenza di servizi presupponga o implichi anche l’adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, si applica quanto previsto all’articolo 13, comma 1-quater, della l.r. 1/2012”*.

Entrambe le disposizioni sono impugnate per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. m) e s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 14-ter e 14-quater della l. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso, nonché degli artt. 7-bis e 27-bis d.lgs. 152/2006, c.d. Codice dell’ambiente.

La Corte in primo luogo esamina la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. b), l.r. 36/2017 in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., ritenendola fondata. Sotto questo profilo rileva l’art. 29 l. 241/1990, che, dopo aver ricondotto ai «livelli essenziali delle prestazioni» le disposizioni della stessa legge

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

concernenti la conferenza di servizi (comma 2-ter), prevede che *“le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela”* (comma 2-quater).


Per quanto riguarda la conferenza di servizi la Corte ripercorre la propria passata giurisprudenza che da un lato ha riconosciuto *“un’esigenza unitaria che legittima l’intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell’obiettivo della accelerazione e semplificazione dell’azione amministrativa”*, dall’altro ha però escluso che l’intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche quella del superamento del dissenso all’interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali) (sent. 179/2012). Al tempo stesso non si può escludere che *“singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali”* (sent.246/2018), coerentemente con quanto disposto dall’art. 29, comma 2-quater, l. 241/1990.

La Corte nel giudizio in esame deve dunque verificare se la norma regionale interferisca con i singoli profili della disciplina della conferenza di servizi di competenza del legislatore statale e, in caso di esito positivo, se il legislatore lombardo abbia o meno previsto un livello ulteriore di tutela rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale.

A questo proposito occorre esaminare il disposto degli artt. 14-ter e 14-quater l. 241/1990, che costituiscono nel caso in esame norme interposte.

La prima disposizione prevede che all’esito dell’ultima riunione, l’amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza, considerandosi *“acquisito l’assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”* (art. 14-ter, comma 7). La seconda disposizione, invece, stabilisce che la determinazione motivata di conclusione della conferenza sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati (comma 1). In caso di approvazione unanime, la determinazione è immediatamente efficace, mentre in caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l’efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati (comma 3).

Tale quadro normativo è il frutto di una lunga e complessa elaborazione legislativa dell’istituto della conferenza di servizi, che ha visto oscillare il legislatore tra un modello a struttura unitaria e uno a struttura dicotomica del suo atto conclusivo, per poi optare a favore di un modello a struttura unitaria, in grado di bilanciare l’esigenza di semplificazione, quella di salvaguardia delle competenze delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati, l’interesse del privato proponente o istante,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

che può essere invitato alla conferenza e il controinteresse dei privati che si oppongono alla conclusione positiva del procedimento, i quali anche possono essere invitati alla conferenza.


La Corte riconduce la disciplina statale in materia di conferenza di servizi, nella parte in cui prevede che la determinazione conclusiva sostituisca a ogni effetto tutti gli atti di assenso e che sia immediatamente efficace, alla definizione di “uno standard strutturale e qualitativo di prestazioni determinate in linea con l’art. 117, comma 2, Cost.”. L’iter del ragionamento della Corte prosegue poi ad indagare se le norme regionali che si discostano dallo standard statale possano costituire “livelli ulteriori di tutela” ai sensi dell’art. 29, comma 2-quater, l.241/1990.

Nel caso di specie la Corte constata che il legislatore regionale, escludendo dalla conferenza la valutazione dell’organo politico inscindibilmente legata alla determinazione da assumere, in quanto quest’ultima “presuppone o implica” la prima, si pone in una logica che, lungi dal potenziare o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l’efficacia della sua determinazione conclusiva. In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell’organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall’esterno, l’esito della conferenza. Con la conseguenza che la decisione dell’organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) assume un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti.

Inoltre, la norma regionale - prevedendo che l’efficacia della determinazione di conclusione della conferenza sia sospesa nelle more della formalizzazione del provvedimento dell’organo politico - si pone in contrasto con l’esigenza di speditezza e contestualità cui risponde la previsione che non solo impone a tutte le amministrazioni interessate di esprimere il proprio dissenso in conferenza, ma assegna alla determinazione efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte.

In conclusione, la norma regionale impugnata non assicura «livelli ulteriori di tutela», e anzi sacrifica le finalità di semplificazione e velocità alla cui protezione è orientata la disciplina statale. Essa configura inoltre un modello di conferenza di servizi del tutto squilibrato e contraddittorio, in quanto se da un lato assegna una netta prevalenza alla valutazione degli organi di indirizzo politico, dall’altro individua la valutazione degli organi di indirizzo politico come separata da quella degli altri soggetti interessati. Sicché si deve parimenti escludere che il modello prefigurato costituisca sviluppo coerente e armonioso del quadro definito dalle norme statali interposte.

La Corte passa poi ad esaminare l’argomento della difesa regionale secondo cui anche talune leggi statali prevedono la successiva «ratifica» da parte dell’organo rappresentativo di un ente territoriale degli atti di natura tecnica acquisiti in sede di conferenza di servizi e queste disposizioni non sono state modificate né dal d.lgs. 127/2016, che ha riordinato la disciplina in materia di conferenza di servizi né dal d.lgs. 104/2017, che ha modificato la disciplina della valutazione di impatto ambientale in attuazione della direttiva 2014/52/UE.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 4 e 5 aprile 2019 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

A tal proposito la Regione cita due disposizioni: l'art. 8 del d.P.R. 160/2010, che ha riordinato la disciplina sullo sportello unico, prevedendo tra l'altro che nel caso di progetti presentati allo sportello unico per le attività produttive che risultino in contrasto con il piano del governo del territorio, «qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile»; e l'art. 34, comma 5, d.lgs. 267/2000, che dispone che, «[o]ve l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza».

La Corte ritiene che nessuna delle due fattispecie sia pertinente nel caso in esame. Quanto alla prima disposizione, secondo la Corte questa configura una fattispecie diversa, in quanto la circostanza che l'esito della conferenza richieda un successivo procedimento di variante urbanistica, in cui interverrà la determinazione dell'organo politico, non altera la struttura della conferenza. Semplicemente la determinazione finale della conferenza assume anche la valenza di atto di iniziativa per l'attivazione del relativo distinto procedimento di variante (conformemente la giurisprudenza amministrativa cfr. per tutti Cons. Stato, sez. IV, sent. 4380/2016).

Così considerata, dunque, la deliberazione del Consiglio comunale non costituisce affatto una fase ulteriore del medesimo procedimento ma inerisce, come detto, a un procedimento distinto, il quale del resto non elide la necessità della partecipazione dello stesso organo politico alla previa conferenza di servizi.

Per quanto riguarda invece la seconda disposizione, la fattispecie di cui all'art. 34, comma 5, d.lgs. 267/2000 riguarda l'attivazione di un distinto procedimento amministrativo diretto alla variazione dello strumento urbanistico. Inoltre la Corte contesta l'accostamento del modello della conferenza di servizi a quello dell'accordo di programma, in quanto si tratta di istituti del tutto diversi. Con la conseguenza che non è possibile desumere dalla disciplina dell'uno conseguenze relativamente all'altro (sul punto cfr. giurisprudenza amministrativa con riferimento alla disposizione contenuta all'art. 27, comma 5, l.142/1990 poi confluita nell'art. 34 d.lgs. 267/2000; per tutti Cons. Stato, sez. IV, sent. 4780/2004).

Per le ragioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b), l.r. Lombardia 36/2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., con assorbimento di ogni altro profilo di censura e, conseguentemente quella dell'art. 10, comma 1, lett. d), numero 9), l.r. 36/2017, che si limita a estendere il campo di applicazione dell'art. 2 al caso di conferenza di servizi nell'ambito di una procedura di valutazione di impatto ambientale.